Naciones Unidas S/2016/447



Consejo de Seguridad

Distr. general
13 de mayo de 2016
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados

I. Introducción

1. El presente informe, que abarca el período transcurrido entre enero y diciembre de 2015, se ha elaborado atendiendo a la solicitud que figura en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 25 de noviembre de 2015 (S/PRST/2015/23). En esa declaración se modificó el período a que se refiere el informe de 18 a 12 meses y el Consejo afirmó que examinaría oficialmente el informe cada año en el mismo período de sesiones de la Asamblea General, lo que supone un verdadero avance. El nuevo ciclo anual de presentación de informes, sumado a la garantía de un examen periódico por parte del Consejo, facilitará la vigilancia y presentación de informes sistemáticos en apoyo de las iniciativas del Consejo dirigidas a reforzar la protección de los civiles en los conflictos armados. En el informe examino el estado de la protección de los civiles en varios conflictos, analizo los progresos realizados y los logros, señalo las próximas oportunidades y formulo recomendaciones encaminadas a mejorar la protección de los civiles y promover un enfoque más consecuente y sistemático por el Consejo.

2. El septuagésimo aniversario del establecimiento de las Naciones Unidas, celebrado en 2015, supuso una oportunidad excepcional de reflexionar sobre los logros y perspectivas. Se han realizado importantes progresos, en particular a nivel normativo, desde que el Consejo de Seguridad adoptó en 1999 la medida histórica de reconocer la protección de los civiles como parte fundamental de su mandato. Sin embargo, el gran número de civiles cuyas vidas están siendo devastadas por los conflictos armados pone en evidencia que queda mucho por hacer para cumplir el compromiso contraído en la Carta de las Naciones Unidas, a saber, preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Para finales de 2015, más de 60 millones de personas se habían visto obligadas a huir de sus hogares como resultado del conflicto, la violencia y la persecución. Las necesidades humanitarias alcanzaron niveles record, y más del 80% de la financiación de la Naciones Unidas para actividades humanitarias se destina a dar respuesta a los conflictos. La situación de los civiles en los conflictos ha sido tan grave que formulé una declaración conjunta sin precedentes con el Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) el 31 de octubre de 2015, en la que exhortamos a que se adoptaran medidas urgentes para hacer cumplir el derecho internacional y mitigar el sufrimiento humano.

16-07880 (S) 230516 260516





3. En la mayoría de los conflictos armados de hoy en día son los civiles los que más sufren. Todos los días resultan muertos o heridos de forma deliberada o indiscriminada, frecuentemente con completa impunidad. La violencia sexual resulta nefasta para la vida de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. Hay pueblos y ciudades que se ven azotados por artillería pesada o ataques aéreos que provocan la muerte de miles de civiles, destruyen infraestructura vital y desencadenan un desplazamiento masivo de personas. Los datos recopilados en 2015 por la organización conocida como Action on Armed Violence mostraron que en los casos en que se utilizaron armas explosivas en zonas pobladas, nada menos que el 92% de los muertos o heridos eran civiles —en patios de recreo, hospitales y en calles muy transitadas y en donde personas hacían cola para comprar alimentos. Tras estas cifras hay familias separadas y en duelo, enteras comunidades que se vieron devastadas, un patrimonio cultural que perdió el mundo, y una generación de niños no escolarizados.

4. La reafirmación del Consejo de Seguridad, en la declaración de la Presidencia del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, de que la protección de los civiles sigue siendo una de las cuestiones fundamentales de su labor es una importante señal que debe plasmarse en la adopción de medidas. En 2015 quedó demostrado que si la comunidad internacional actuara de forma conjunta se podrían lograr notables resultados. Acordamos un ambicioso programa de desarrollo sostenible para poner fin a la pobreza en el mundo. Aprobamos un acuerdo universal sobre el cambio climático, establecimos un nuevo marco para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia, y pusimos en marcha grandes reformas en el campo de la paz y la seguridad. La primera Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebrará días en Estambul (Turquía) los días 23 y 24 de mayo de 2016, congregará a dirigentes mundiales, organizaciones de asistencia nacionales e internacionales, representantes de las comunidades afectadas por el conflicto y muchos otros, y representará la primera gran oportunidad de demostrar que se debe dar prioridad a los más desfavorecidos. En preparación para la Cumbre, formulé una Agenda para la Humanidad (A/70/709, anexo) en la que se pide a los dirigentes mundiales que adopten medidas para prevenir y poner fin a los conflictos, mejorar el respeto del derecho internacional, aumentar la protección de los civiles y reforzar la respuesta al desplazamiento forzado.

5. La comunidad internacional afronta una coyuntura crítica. Los Estados Miembros deben aprovechar la oportunidad que brinda la Cumbre Humanitaria Mundial para adoptar medidas concretas y colectivas, sobre la base de metas e indicadores claros, a fin de cumplir el derecho internacional y proteger a los civiles en los conflictos armados. Además, el Consejo de Seguridad debe desplegar esfuerzos concertados y sistemáticos para proteger la vida y la dignidad de los civiles afectados por los conflictos armados. Debemos trabajar todos juntos para cumplir nuestra promesa de no dejar a nadie atrás y de poner en primer lugar a los más desfavorecidos.

II. Situación en materia de protección: tendencias en los distintos conflictos

6. En el presente informe se señalan las grandes tendencias y tipos de daños a los civiles en los conflictos armados, sobre la base de la información proporcionada por

agentes de las Naciones Unidas y organizaciones humanitarias que operan en todo el mundo. Se recopilaron datos en un amplio grupo de países que atraviesan conflictos armados o se están recuperando de ellos, así como países que acogen a un gran número de refugiados. En los distintos conflictos, varias cuestiones adquirieron carácter prioritario: mejorar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos; asegurar la rendición de cuentas en caso de transgresiones; reforzar la protección de los civiles contra la utilización de armas explosivas en zonas pobladas; mejorar el acceso humanitario a las personas necesitadas; proteger al personal y los bienes humanitarios y de atención a la salud; y prevenir y dar mejor respuesta a los desplazamientos forzados. Los ejemplos mencionados en el presente informe pretenden ser ilustrativos y no exhaustivos.

Reforzar el cumplimiento del derecho internacional es un requisito para la protección de los civiles

7. La mayoría de las muertes, sufrimientos y desplazamientos de civiles que ocurren durante los conflictos armados serían prevenibles si las partes en los conflictos respetaran las normas fundamentales del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. En diversos conflictos, numerosas partes incumplen habitualmente esas normas, con total desprecio de la vida humana. En el marco de atentados deliberados o indiscriminados hay civiles que resultan muertos o gravemente heridos. Se realizan de forma deliberada o indiscriminada bombardeos contra escuelas, hospitales y lugares de culto. Se secuestra o se da muerte a trabajadores humanitarios, se destruyen hospitales y se saquea a ambulancias. Sigue estando generalizada la violencia sexual, y se denuncian diariamente ejecuciones sumarias, detenciones arbitrarias, secuestros, desapariciones forzadas y torturas.

8. Esas tendencias se advierten con mayor claridad en la República Árabe Siria y en Yemen, donde las partes en los conflictos, tanto estatales como no estatales, muestran un total desprecio por el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. A lo largo de 2015, a raíz de ataques aéreos indiscriminados y el uso de artillería, morteros y cohetes, resultaron muertos, heridos o desplazados millones de civiles en ambos países. Hubo pruebas de que se utilizaron armas químicas en la República Árabe Siria y denuncias de uso de municiones en racimo tanto allí como en Yemen. Las partes en esos conflictos cometieron graves violaciones de los derechos humanos contra civiles, por ejemplo ejecuciones ilegales, detención arbitraria, tortura, violencia sexual, desapariciones forzadas y toma de rehenes. Además, las partes atacaron la infraestructura civil y de forma deliberada causaron daños a las redes de agua, electricidad y otras redes esenciales. En la República Árabe Siria, por ejemplo, en el segundo trimestre de 2015 hubo cortes deliberados de agua que afectaron a 7,7 millones de civiles en Alepo, Damasco y Deraa.

9. En otros conflictos se observan circunstancias similares, en distintos grados. En el Afganistán, por ejemplo, en 2015 se registraron 11.002 bajas civiles (3.545 muertos y 7.457 heridos), la cifra más alta desde que las Naciones Unidas comenzaron a registrar las bajas de forma sistemática. Las bajas civiles registradas a consecuencia de asesinatos selectivos por parte de grupos armados no estatales aumentaron un 27% en comparación con 2014, mientras que las bajas entre las mujeres y los niños se incrementaron en un 37% y el 14% respectivamente. También en el Iraq se registró una gran cantidad de bajas civiles (7.515 muertos y 14.855

heridos), lo que supuso una caída en relación con 2014. En el Iraq, Libia y Nigeria, las fuerzas gubernamentales y los grupos armados no estatales cometieron graves violaciones de los derechos humanos contra civiles, entre ellas ejecuciones ilegales, secuestros, tortura, desapariciones forzadas y violencia sexual. En Nigeria, Boko Haram utilizó cada vez más mujeres y niños como terroristas suicidas.

10. En Sudán del Sur, en 2015 se produjeron atrocidades generalizadas, por ejemplo ejecuciones ilegales, secuestros, violencia sexual y reclutamiento y utilización de niños, dirigiéndose frecuentemente los ataques contra civiles en función de su grupo étnico. El grupo temático mundial de protección registró más de 1.000 civiles muertos en las regiones del sur y el centro del estado de Unidad tan solo entre abril y septiembre de 2015. De forma sistemática se destruyeron viviendas de civiles y establecimientos sanitarios y educativos, se robó ganado y se prendió fuego deliberadamente a cosechas y semillas. También en la República Democrática del Congo y en el Sudán se denunciaron atentados contra civiles y establecimientos agropecuarios. En la República Centroafricana hubo 1.263 casos documentados de violaciones graves de los derechos humanos cometidas por fuerzas gubernamentales y grupos armados, lo que afectó a 2.038 víctimas.

11. En el territorio palestino ocupado, en 2015 prosiguió la construcción de asentamientos ilegales, lo que dio lugar a la pérdida de bienes y medios de subsistencia, amenazas a la seguridad física y restricciones al acceso a los servicios, tal como indiqué en mi más reciente informe sobre el tema (A/HRC/31/43). La destrucción de viviendas y estructuras palestinas provocó el desplazamiento de 781 personas en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. En octubre de 2015 comenzó una nueva oleada de atentados y violencia en el territorio palestino ocupado y en Israel, lo que provocó la muerte de al menos 141 palestinos, 22 israelíes y 2 nacionales extranjeros para finales de año.

12. En esos y otros conflictos, reforzar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos es un requisito para mejorar la protección de los civiles. Se trata este de un elemento fundamental de mi Agenda para la Humanidad. De no adoptarse medidas concretas para promover el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, ello contribuye al sufrimiento de los civiles y en definitiva socava la ley. A nadie le conviene un mundo en el que no se cumplen las normas y reglas comunes.

Es preciso desplegar mayores esfuerzos para la protección de los niños

13. El incumplimiento generalizado del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos está teniendo efectos particularmente devastadores sobre los niños, tal como se detalla en mi más reciente informe sobre los niños y los conflictos armados (A/70/836-S/2016/360). En varios conflictos, entre ellos los del Afganistán, la República Centroafricana, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen, las transgresiones graves contra los niños aumentaron significativamente en 2015 en comparación con 2014. Reitero las recomendaciones formuladas en dicho informe e insto al Consejo de Seguridad, a los Estados Miembros y a otros agentes competentes a que adopten medidas concretas para proteger a los niños afectados por los conflictos armados y a velar por la rendición de cuentas por las violaciones graves.

14. El uso de escuelas con fines militares pone aun más en peligro la seguridad de los niños. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, en 2015 se

registraron 30 incidentes de ese tipo, mientras que en 2014 fueron 9. En el Afganistán se registraron un total de 20 incidentes, 40 en Sudán del Sur, 34 en Ucrania y 51 en el Yemen. Todas las partes en el conflicto quedan obligadas a tomar precauciones para proteger a los civiles y a sus bienes contra los efectos de las operaciones militares. Desde la Conferencia de Oslo sobre Escuelas Seguras, celebrada en mayo de 2015, más de 50 Estados han hecho suya la Declaración sobre Escuelas Seguras y se comprometieron a proteger mejor contra los atentados a los establecimientos educativos, los alumnos y los docentes, entre otras cosas incorporando las Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados a los marcos jurídicos y operacionales nacionales. Aliento a todos los Estados Miembros a que hagan suya la Declaración.

Sigue imperando la violencia sexual relacionada con los conflictos

15. La violencia sexual relacionada con los conflictos sigue siendo un grave motivo de preocupación en lo referente a la protección. Por ejemplo, en mi informe más reciente sobre esta cuestión (S/2016/361) expuso detalladamente las denuncias de violaciones sexuales en masa en la región oriental de la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y el Sudán, de violencia sexual generalizada y sistemática en el Iraq y la República Árabe Siria, y de agresiones sexuales contra mujeres afiliadas con la oposición política en Burundi. Reitero las recomendaciones formuladas en dicho informe e insto al Consejo de Seguridad, a los Estados Miembros y a otros agentes pertinentes a redoblar sus esfuerzos para prevenir la violencia sexual relacionada con los conflictos y dar una respuesta al respecto, por ejemplo velando por la rendición de cuentas de los autores de esos actos y ayudando a los sobrevivientes a recuperarse y rehacer sus vidas.

16. Se prohibirá la participación en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a todos los Estados que figuran en las listas de mis informes anuales sobre los niños y los conflictos armados y acerca de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía que figuran actualmente en la lista por dichas violaciones han de poner en práctica compromisos específicos y con plazos determinados, así como planes de acción concretos para hacer frente a las violaciones a fin de ser retirado de la lista (véanse resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad y A/70/357-S/2015/682).

Las transferencias ilícitas e irresponsables de armas propician las violaciones

17. La gran cantidad de armas y municiones en circulación, sumado a los deficientes controles al respecto, contribuyen a la inseguridad y facilitan las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. Reitero las recomendaciones formuladas en mi informe de 2015 sobre las armas pequeñas y las armas ligeras (S/2015/289) dirigidas a poner fin al uso indebido, la desviación y el tráfico ilícito. El Tratado sobre el Comercio de Armas es el instrumento clave a nivel mundial para regular las transferencias de armas e impedir su desviación. Insto a los Estados Miembros a que no exporten armas cuando existe un riesgo importante de que se utilicen para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. Todos los Estados Miembros deben evaluar dichos riesgos y actuar con prudencia, además de ratificar sin demoras el Tratado sobre el Comercio de Armas.

La rendición de cuentas es crucial para disuadir las violaciones, promover la reconciliación y hacer justicia a las víctimas

18. Se informó de una falta generalizada de rendición de cuentas en los distintos conflictos en 2015. Por ejemplo, pese al elevado número de bajas civiles en el Afganistán, el Iraq, la República Árabe de Siria y el Yemen, hubo una evidente falta de rendición de cuentas respecto a los incidentes en que al parecer los civiles fueron objeto directo de los ataques o sufrieron daños a raíz de un atentado indiscriminado. En el territorio palestino ocupado, 18 meses después de las hostilidades en Gaza en 2014, en el curso de los cuales murieron 1.500 civiles palestinos, 4 civiles israelíes y 1 nacional extranjero y casi 18.000 viviendas fueron gravemente dañadas o destruidas, las medidas referentes a la rendición de cuentas siguieron siendo insuficientes pese a que la comisión independiente de investigación indicó que se pueden haber cometido violaciones graves, que posiblemente podrían considerarse crímenes de guerra (véase A/HRC/29/52). En Sudán del Sur, en el acuerdo de paz de agosto de 2015 se dispuso la creación de un tribunal híbrido para juzgar los crímenes de guerra; sin embargo, hacia fines de 2015 no se habían tomado medidas concretas para establecer el tribunal antes de la formación del Gobierno de Transición de Unidad Nacional. La impunidad no debe ser la norma. La rendición de cuentas sistemática por las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos es fundamental para proporcionar reparación a las víctimas, disuadir nuevas violaciones y promover la reconciliación.

Hace falta desplegar esfuerzos más sistemáticos para averiguar los hechos y exponer las violaciones

19. Para detectar tendencias, facilitar la labor de protección, prevenir las violaciones y promover la rendición de cuentas, es esencial contar con información fidedigna. Son también fundamentales los mecanismos de vigilancia e información sobre los derechos humanos, incluido el seguimiento de las bajas. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, los informes periódicos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos sirvieron de base para alentar a las partes en el conflicto a mejorar el cumplimiento del derecho internacional. En el Afganistán, la presentación de informes sobre las bajas facilitó la labor de promoción ante las partes en el conflicto, entre otras cosas demostrando la necesidad de adoptar medidas para reducir los efectos de sus operaciones sobre los civiles. Deben intensificarse las tareas de gestión de la información para recopilar y analizar sistemáticamente los datos, así como reforzar la presentación de informes relativos a la protección de los civiles en los distintos conflictos. Me comprometo a incluir dicha información en mis informes sobre la protección de civiles y en sesiones informativas periódicas presentadas al Consejo.

20. Los periodistas desempeñan un papel fundamental a la hora de promover el flujo de información, exponer las violaciones y velar por la rendición de cuentas. Sin embargo, en todo el mundo se asesina y se causa heridas a periodistas, a menudo deliberadamente. En 2015, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) condenó el asesinato de 52 periodistas en conflictos armados. Los Estados Miembros han de informar a la UNESCO acerca de la situación de las pesquisas judiciales de cada uno de esos asesinatos, así como adoptar medidas para reforzar la seguridad de los periodistas en los conflictos armados y prevenir la impunidad. Acojo con beneplácito la iniciativa de Lituania referente a la celebración de un debate abierto sobre esta

cuestión en mayo de 2015 y la aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución 2222 (2015), y exhorto a los Estados Miembros a poner en práctica las recomendaciones en mi informe sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad (A/70/290).

Deben reforzarse los mecanismos nacionales e internacionales de rendición de cuentas

21. A los Estados incumbe la responsabilidad primaria de investigar y enjuiciar los delitos cometidos dentro de su jurisdicción. Por ende, debe alentarse y apoyarse a nivel nacional la rendición de cuentas. En 2015, por ejemplo, el Gobierno de la República Centroafricana adoptó medidas para instituir un tribunal penal especial que investigue los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. En Colombia, las negociaciones de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo dieron lugar a una notable reducción del conflicto y la violencia, y se llegó a un acuerdo para establecer un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición relativo a las violaciones graves de los derechos humanos. En Mali se estableció una comisión de la verdad, la justicia y la reconciliación en el acuerdo de paz de junio de 2015. En el Senegal, el expresidente del Chad, Hissène Habré, fue enjuiciado por crímenes de lesa humanidad, tortura y crímenes de guerra ante las Salas Africanas Extraordinarias, el primer juicio por jurisdicción universal en África. También hubo importantes enjuiciamientos en la República Democrática del Congo y en Guatemala, entre otros países. Las Naciones Unidas acogen con beneplácito esos esfuerzos y están dispuestas a ayudar a otras autoridades nacionales para reforzar su capacidad de investigar y enjuiciar las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

22. Los mecanismos internacionales judiciales y de investigación, incluidas las misiones de determinación de los hechos, las comisiones de investigación y la Corte Penal Internacional, proponen canales complementarios para la rendición de cuentas en los casos en que sean insuficientes las opciones nacionales. En 2015, las Naciones Unidas prestaron apoyo a las comisiones de investigación sobre Eritrea, el territorio palestino ocupado y la República Árabe Siria, llevaron a cabo investigaciones y misiones de determinación de los hechos relativas al Iraq, Libia y Sri Lanka, investigaron abusos relativos a Boko Haram, y llevaron a cabo una misión de evaluación de los derechos humanos a Sudán del Sur. Además, el Consejo de Seguridad tomó una medida importante al aprobar la resolución 2235 (2015), en la que prevé medidas para promover la rendición de cuentas por el uso de armas en la República Árabe Siria, incluida la elaboración de un mecanismo conjunto de investigación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y las Naciones Unidas.

23. La Corte Penal Internacional logró importantes avances en 2015, por ejemplo la primera detención por la destrucción de edificios religiosos y monumentos históricos, realizada en Mali, y el comienzo del juicio de Bosco Ntaganda por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en la República Democrática del Congo. Sin embargo, la Corte siguió afrontando graves desafíos. El establecimiento de la Corte es uno de los grandes logros de nuestro tiempo, siendo su objetivo poner fin a la impunidad por los crímenes internacionales más graves. Resulta por ende sumamente inquietante que algunos Estados partes en el Estatuto de Roma hayan amenazado con retirarse de la Corte. Nada envalentona tanto a los autores de los

crímenes como saber que no se les exigirán responsabilidades. Exhorto a todos los Estados partes a que reafirmen su compromiso con la Corte, a otros Estados que ratifiquen el Estatuto de Roma, y a todos los Estados a que cooperen plenamente con la Corte. También exhorto al Consejo de Seguridad a que haga mayor uso de sus facultades para remitir situaciones a la Corte y le dé un apoyo más sistemático para que pueda ejecutar sus órdenes de detención y otras órdenes judiciales.

Es preciso desplegar mayores esfuerzos para proteger a los civiles de las armas explosivas en zonas pobladas

24. La utilización de armas explosivas en zonas pobladas siguió teniendo un impacto devastador sobre los civiles. Según datos recopilados a nivel mundial por Action on Armed Violence, 33.307 civiles habrían resultado muertos o heridos por armas explosivas en 2015, lo que supone un leve aumento en comparación con 2014. Cuando se utilizaron armas explosivas en zonas pobladas, el 92% de las personas que presuntamente resultaron muertas o heridas eran civiles. El mayor número de civiles muertos y heridos se registró en la República Árabe Siria, seguida del Yemen, el Iraq, Nigeria y el Afganistán. Además de estas terribles cifras, la utilización de armas explosivas en las zonas pobladas dio lugar a desplazamientos y provocó daños a largo plazo en viviendas, servicios e infraestructuras civiles tales como hospitales, escuelas y sistemas de aprovisionamiento de agua y energía. Esos efectos son mayormente previsibles y a menudo se pueden evitar o reducir a un mínimo.

25. La devastación provocada por el uso de armas explosivas en zonas pobladas se hizo patente especialmente en la República Árabe Siria y el Yemen. En 2015, Action on Armed Violence registró casi 9.000 casos de muerte y heridas de civiles a causa de armas explosivas en la República Árabe Siria y más de 6.000 en el Yemen. Aproximadamente la mitad de dichas muertes y heridas fueron consecuencia de ataques aéreos. En la República Árabe Siria, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia informó de más de 900 casos de muerte y mutilación de niños en 2015 como resultado del uso de armas explosivas en zonas pobladas. En el Yemen, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios informó que a raíz de la utilización de armas explosivas se había visto dañada o destruida una infraestructura hídrica de la que se servían más de 900.000 personas, y que unas 15 mezquitas y 45 centros educativos y culturales habían sido bombardeados.

26. En otros conflictos se percibieron modalidades similares de daños. En el Afganistán, muchos de los 11.002 casos de personas muertas y heridas registrados por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán en 2015 fueron consecuencia de operaciones sobre el terreno en las que se utilizaron armas explosivas, frecuentemente en zonas pobladas. Las armas explosivas siguieron provocando un número elevado de bajas civiles en el Iraq, en particular en pueblos y ciudades. Por ejemplo, el 13 de agosto de 2015 un ataque aéreo lanzado por el Gobierno impactó contra un hospital en Faluya, provocando la muerte de al menos 22 civiles y heridas a otros 39. También se informó de bombardeos aéreos realizados por el Gobierno en varias aldeas del Sudán, en particular entre enero y junio de 2015. En Libia y Ucrania, las partes en el conflicto siguieron utilizando artillería pesada en zonas pobladas. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitario, unos 150 centros de atención a la salud y 400 escuelas en Ucrania fueron dañados o destruidos por armas explosivas en 2015. Nigeria fue presuntamente el país más afectado por atentados suicidas con explosivos: a este

respecto, en 2015 Action for Armed Violence registró en 2015 2.181 civiles muertos y heridos a consecuencia de atentados de ese tipo, lo que supone un incremento de 190% en comparación con 2014.

27. La utilización de armas explosivas deja restos explosivos de guerra, que pueden causar entre los civiles muertes o heridas décadas después de que hayan terminado las hostilidades. Por ejemplo, según el Servicio de Actividades relativas a las Minas, Nívine y Kirkurk del Sur, en el Iraq, seguían estando muy contaminadas por artefactos explosivos, lo que dificultaba la acción humanitaria e impedía que los civiles desplazados volvieran a sus hogares. En el territorio palestino ocupado, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios informó que se había confirmado el retiro de solo el 30% de los 7.000 que se estima quedan tras las hostilidades en Gaza durante el segundo trimestre de 2014.

28. Vuelvo a exhortar a las partes en el conflicto a que se abstengan de utilizar armas explosivas con efectos de amplio alcance en zonas pobladas, debido a los daños generalizados y previsibles resultantes de dicha utilización. Aliento a los Estados Miembros a elaborar una orientación normativa dirigida a reducir el impacto humanitario de las armas explosivas en las zonas pobladas, a participar constructivamente en los esfuerzos en curso para formular una declaración política que atienda a esta cuestión, y a apoyar las iniciativas dirigidas a proteger a los civiles de la contaminación resultante de los restos explosivos de guerra.

El acceso humanitario es esencial para que los civiles reciban asistencia y protección indispensables para la supervivencia

29. El acceso humanitario es esencial para que los civiles reciban la asistencia y la protección que necesitan. Las organizaciones humanitarias deben poder entablar un diálogo sistemático con todas las partes en el conflicto para lograr y mantener el acceso y aliviar los sufrimientos. Las anteriores tendencias se mantuvieron en 2015, en virtud de las cuales algunas partes en el conflicto impusieron engorrosos procedimientos administrativos que restringían la circulación de los convoyes o personal humanitarios y obstaculizaban la entrega de alimentos o de otros bienes esenciales a las personas necesitadas, lo que en numerosos conflictos tuvo efectos devastadores sobre los civiles.

30. Por ejemplo, una serie de impedimentos administrativos y de otra índole afectaron el acceso de la asistencia humanitaria en Somalia en 2015. Cabe mencionar al respecto la prohibición del transporte terrestre de suministros de socorro de Somalilandia a Puntlandia, a raíz del cual se vio demorada la entrega de civiles en situación vulnerable de alimentos, suplementos nutricionales, suministros médicos y artículos de saneamiento y agua. En el Sudán, continuó interrumpido el acceso humanitario a través de las líneas del conflicto a zonas no controladas por el Gobierno en los estados de Kordofán del Sur y el Nilo Azul, mientras que el acceso a la mayor parte de la zona de Jebel Marra, en Darfur, siguió estando interrumpido o muy restringido. Además, las restricciones administrativas que afectaron las autorizaciones de viaje y la emisión de visados para el personal humanitario dificultaron las actividades relativas a la protección.

31. En Ucrania, el Gobierno y los grupos armados no estatales impusieron engorrosos procedimientos administrativos que dificultaron las operaciones humanitarias en la región oriental. A partir de julio de 2015 se suspendieron las operaciones de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales

internacionales en algunas zonas no controladas por el Gobierno, especialmente en Donetsk pero también en Luhansk, como consecuencia de los onerosos procedimientos de acreditación y de otros impedimentos impuestos por las autoridades *de facto*. Esta situación afectó a unos 3 millones de personas que afrontaron dificultades para tener acceso a atención médica de calidad, alojamiento, servicios sociales y prestaciones de alta calidad.

32. En el Yemen, los intensos bombardeos, los combates sobre el terreno y los ataques aéreos lanzados por la coalición repercutieron en las operaciones humanitarias e impidieron que millones de personas tuvieran acceso a servicios fundamentales. Además, algunas en el conflicto impusieron impedimentos burocráticos que demoraron u obstaculizaron la entrega de asistencia humanitaria. Como ejemplo aclarador cabe citar el hecho de que, entre agosto y diciembre de 2015, las autoridades huzíes se negaron persistentemente a aprobar la entrega de suministros humanitarios a 175.000 civiles en el enclave de la ciudad de Taizz. La entrada del personal de las Naciones Unidas a Yemen se vio dificultada por importantes demoras en la emisión de visados por las autoridades locales, lo que afectó las operaciones humanitarias. Un especial motivo de preocupación fue la repetida obstrucción por las autoridades locales de una evaluación de emergencia de las Naciones Unidas sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en todo el país, pese a los informes sobre una incipiente crisis alimenticia.

33. En la República Árabe Siria, el Gobierno siguió imponiendo procedimientos administrativos que limitaron gravemente la entrega de asistencia humanitaria a través de las líneas del conflicto. De las 113 solicitudes presentadas en 2015 relativas a la autorización gubernamental para que los convoyes interinstitucionales atraviesen las líneas del conflicto, no se respondió a casi el 75%. Para finales de 2015, casi 393.700 permanecían asediadas. En comparación con 2013, casi el doble de las personas vivían en zonas asediadas o de difícil acceso. En 2015, las Naciones Unidas pudieron entregar asistencia humanitaria solamente a alrededor del 1% en las zonas asediadas y a menos del 10% en zonas de difícil acceso. Reitero que queda prohibido a las partes en el conflicto recurrir a la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de combate. Dicha conducta debe considerarse crimen de guerra.

34. Los anteriores ejemplos ponen de manifiesto la lucha diaria que libran numerosas organizaciones humanitarias para hacer llegar su asistencia a las personas necesitadas. Incumbe a las partes en el conflicto la responsabilidad primaria de atender las necesidades básicas de los civiles que están bajo su control. Cuando no se atienden esas necesidades, los Estados no deben denegar arbitrariamente su consentimiento a las operaciones de socorro humanitario imparciales. Una vez que se otorga el consentimiento, las partes en el conflicto quedan obligadas a permitir y facilitar el acceso humanitario rápido y sin trabas. Los Estados Miembros y el Consejo de Seguridad deben procurar abordar y resolver los casos de denegación arbitraria de acceso. Se espera que las directrices de Oxford sobre la ley relativa a las operaciones de socorro humanitario, que se publicarán próximamente y que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios encomendó a instancias mías, permitan una mejor comprensión de dicho marco jurídico y sirva de base de las políticas para mejorar el acceso humanitario.

Se debe respetar y proteger al personal y bienes humanitarios y de atención a la salud

35. En la entrega de alimentos, agua, medicamentos, servicios esenciales de salud y alojamiento a los civiles debe actuarse con el máximo respeto y protección. Sin embargo, el personal humanitario y de atención a la salud y sus bienes son objeto de frecuentes ataques o amenazas, en algunos casos como táctica de guerra. La Base de Datos sobre Seguridad de los Trabajadores de Asistencia Humanitaria registró 238 trabajadores de asistencia humanitaria asesinados, secuestrados o gravemente heridos en 2015. En el Afganistán se registró el mayor número de víctimas, seguido de Sudán del Sur, Somalia, la República Democrática del Congo y el Yemen. Casi el 90% de las víctimas eran funcionarios de contratación nacional, que representaban la mayoría abrumadora del personal humanitario.

36. Toda vez que se ataca a trabajadores o establecimientos de asistencia humanitaria o se saquean convoyes o ambulancias, se produce un rápido deterioro en el acceso de las personas afectadas a los alimentos, medicinas o refugios. Esta situación prolonga el sufrimiento y tiene consecuencias a largo plazo que socavan la capacidad de atender a las necesidades esenciales y los objetivos de desarrollo. En Sudán del Sur, por ejemplo, la violencia o las amenazas contra el personal y los bienes humanitarios en 2015 dieron lugar a la cancelación o suspensión de las operaciones de socorro en 210 ocasiones. Se destruyeron, dañaron o saquearon suministros humanitarios fundamentales como refugios, mosquiteros, suministros sanitarios, bidones de combustible y líquidos, camiones cisterna, materiales educativos y suplementos educacionales.

37. Resultan particularmente alarmantes los altos niveles de violencia contra el personal, los establecimientos y los medios de transporte de los servicios de atención a la salud, en particular a la luz de su protección especial en virtud del derecho internacional humanitario. En el Afganistán, por ejemplo, en 2015 se registró un importante incremento de los ataques contra la infraestructura de atención a la salud, entre ellos 63 ataques lanzados por las fuerzas antigubernamentales, lo que supone un aumento del 47% en relación con 2014. El 3 de octubre de 2013, el hospital de Médicos Sin Fronteras para emergencias en Kunduz fue alcanzado por un ataque aéreo de la coalición. Al menos 42 personas resultaron muertas y 43 heridas, entre ellas 49 trabajadores de la atención médica. Ese hospital era el único hospital de su tipo en el noreste del Afganistán y en él se había atendido a 68.000 pacientes de emergencia desde que abrió sus puertas en 2011 y su destrucción dejó a miles de personas sin acceso a atención médica de emergencia. Una investigación conjunta realizada por los Estados Unidos de América y la Organización del Tratado del Atlántico Norte llegó a la conclusión de que el ataque aéreo había sido un accidente “trágico y evitable”, causado principalmente por error humano.

38. En la República Árabe Siria, la Organización Mundial de la Salud estima que casi la mitad de los establecimientos de atención a la salud están cerrados o funcionan solo parcialmente, y que la misma proporción del personal sanitario ha muerto o se ha ido del país. De los 33 hospitales públicos abiertos en la ciudad de Alepo en 2010, a finales de 2015 solo 10 funcionaban (véase A/HRC/31/68). La violencia contra el personal y los bienes de los servicios sanitarios ha contribuido enormemente al grave deterioro del sistema de atención de salud. En 2015, la organización Médicos en pro de los Derechos Humanos registró 122 ataques contra

93 establecimientos de atención a la salud y la muerte de 107 trabajadores de la salud; la mayoría abrumadora de los ataques (116 de un total de 122) consistieron en bombardeos aéreos. También hubo numerosos casos es que se retiraron suministros médicos de los convoyes humanitarios. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud informó de nueve incidentes de retirada de suministros médicos de convoyes de las Naciones Unidas destinados a las provincias de Homs, Alepo y Damasco, privando a más de 140.000 personas de apoyo médico vital.

39. En el Yemen, unos 600 establecimientos sanitarios han cerrado sus puertas debido a los daños causados por el conflicto o por la escasez de suministros esenciales o de trabajadores de la salud. En 2015, las Naciones Unidas registraron 59 ataques contra 34 establecimientos de atención a la salud. Desde octubre de 2015, cuatro de los establecimientos sanitarios de Médicos Sin Fronteras en el Yemen fueron alcanzados por las fuerzas de la coalición en menos de tres meses, incluido un hospital en Haydan (provincia de Saada), que prestaba servicios a unas 200.000 personas.

40. Debemos hacer más para invertir esa lamentable tendencia. Recuerdo a todas las partes estatales y no estatales en el conflicto que les incumbe la estricta obligación de respetar y proteger al personal, los establecimientos y los medios de transporte de los servicios de atención a la salud, así como a los heridos y enfermos, en los conflictos armados. Los hospitales deben ser santuarios en tiempos de guerra. En la reciente resolución 2286 (2016) del Consejo de Seguridad se enuncian medidas concretas para reforzar la protección de la atención médica en los conflictos armados. Insto a todos los Estados Miembros, a las partes en el conflicto y a otros agentes pertinentes a que pongan en práctica esas medidas para restaurar un entorno respetuoso de las misiones médicas.

Es necesario adoptar medidas colectivas para hacer frente a los desplazamientos forzados

41. A finales de 2015 había más de 60 millones de personas desplazadas por los conflictos, la violencia y la persecución. Según el Observatorio de Desplazamiento Interno, el número de desplazados internos por conflictos y violencia aumentó en más de 2,8 millones de personas en 2015, y alcanzó un total sin precedentes de 40,8 millones. Además, el número de refugiados superó los 20 millones por primera vez en 20 años.

42. En 2015, los conflictos, la violencia y la persecución obligaron a un gran número de personas a abandonar sus hogares y desplazarse, ya sea dentro o fuera de sus fronteras, en el Afganistán, Burundi, el Camerún, el Chad, Filipinas, el Iraq, el Níger, Nigeria, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán, Sudán del Sur, Ucrania y el Yemen. Además de los millones de personas que huyeron de la República Árabe Siria, entre otros importantes desplazamientos de refugiados cabe mencionar los originados en la República Centroafricana hacia al Camerún, el Chad y la República Democrática del Congo, los que se trasladaron desde Burundi hacia la República Unida de Tanzanía y Rwanda (y, en menor medida, a la República Democrática del Congo y Uganda), y los provenientes de Sudán del Sur que se dirigieron a Etiopía y el Sudán. Turquía fue el país que acogió al mayor número de refugiados, seguido del Pakistán, el Líbano, la República Islámica del Irán, Etiopía y Jordania.

43. La inmensa escala de la crisis mundial de desplazamientos se hizo notar en muchos contextos. Por ejemplo, a finales de 2015, al menos 2,3 millones de yemeníes eran desplazados internos. En el Afganistán, los desplazados por los conflictos alcanzaron un récord de 1,17 millones de personas y, solo en 2015, se registraron 384.480 nuevos desplazados internos, lo que equivale a un aumento del 96% en relación con 2014. En el Iraq, más de 500.000 personas huyeron de Ar-Ramadi en abril y mayo de 2015 cuando el Estado Islámico en el Iraq y el Levante lanzó ataques en la zona y tomó el control. Para fines de 2015, el número de desplazados internos en el país había alcanzado los 3,3 millones. En la República Árabe Siria, 1,2 millones de personas se desplazaron internamente en 2015, y, al 31 de diciembre de 2015, el número total de desplazados internos llegaba a 6,5 millones, que se sumaban a los 4,6 millones de personas que habían abandonado el país. En la Franja de Gaza, unas 90.000 personas todavía se encontraban desplazadas desde las hostilidades de 2014, y, en toda la región, muchos de los 5 millones de refugiados de Palestina eran cada vez más vulnerables a raíz del conflicto en la República Árabe Siria.

44. La mayor parte de los refugiados y los desplazados internos vivían en comunidades de acogida, a menudo en zonas urbanas en vez de en campamentos. En Nigeria, por ejemplo, solo el 7,5% de los 2,2 millones de desplazados internos del país residían en campamentos o emplazamientos similares a finales de 2015. En Ucrania, la mayoría de los 1,7 millones de desplazados internos vivían en comunidades de acogida y se habían mudado al menos dos veces desde el comienzo de su desplazamiento; un tercio se había mudado por lo menos tres veces. En la República Centroafricana, unos 260.000 desplazados internos vivían con familias de acogida, mientras que otros 200.000 residían en campamentos o emplazamientos similares, y unos 36.000 desplazados, en particular pertenecientes a grupos minoritarios, se encontraban varados en enclaves en todo el país. En Sudán del Sur, más de 190.000 desplazados internos fueron acogidos en los emplazamientos de protección de civiles de las Naciones Unidas, lo que equivale a casi el doble de personas de principios de 2015, mientras que casi 1,5 millones vivían fuera de esos emplazamientos.

45. La seguridad y la protección seguían siendo graves motivos de preocupación. En muchos contextos, los refugiados y los desplazados internos eran objeto de violaciones de los derechos humanos, incluidos casos de devolución o desalojo ilegal, asesinatos selectivos, tortura y malos tratos, violencia sexual y por razón de género, matrimonio precoz y forzado, secuestro de niños, reclutamiento forzoso en grupos armados, incluidos los niños, y detención arbitraria. Según se informó, alrededor del 70% de los hogares vulnerables de desplazados internos en el noreste de Nigeria habían sufrido violencia sexual y por razón de género o corrían riesgo de sufrir este tipo de violencia. En Somalia, las agencias de protección registraron 9.582 casos de violencia sexual y por razón de género en 2015, de los cuales el 75% fueron cometidos en asentamientos de desplazados internos.

46. A los Gobiernos nacionales incumbe la responsabilidad primordial de ayudar y proteger a los refugiados y desplazados internos en su territorio. Las organizaciones humanitarias tienen un papel fundamental en el apoyo a los Gobiernos nacionales y la satisfacción de las necesidades más inmediatas de los desplazados. Sin embargo, teniendo en cuenta que la duración media de los desplazamientos es de unos 17 años, este apoyo no es suficiente. Los desplazamientos prolongados constituyen un problema tanto político y de desarrollo como humanitario. A largo plazo, los

refugiados y los desplazados internos necesitan empleos, una vivienda segura y educación para sus hijos. Las comunidades de acogida precisan apoyo financiero, político y normativo para gestionar las repercusiones humanitarias y socioeconómicas conexas.

47. La importancia de hacer frente a los desplazamientos forzados en el marco del desarrollo sostenible se reconoce en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para lograr esto, necesitamos un enfoque nuevo que se centre no solo en la satisfacción de las necesidades humanitarias inmediatas, sino también en la reducción de la vulnerabilidad y la mejora de la resiliencia, la autosuficiencia y la protección de los desplazados y sus comunidades de acogida. Esto exige más esfuerzos coordinados por parte de los agentes humanitarios y de desarrollo, como se indica en mi Agenda para la Humanidad. Además, a fin de proteger a los refugiados, es esencial aplicar plenamente las normas de protección que figuran en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, incluido el principio de no devolución, así como los correspondientes instrumentos regionales sobre los refugiados. También se necesitan marcos de protección sólidos para proteger a los desplazados internos. La Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África es un buen modelo, y aliento a que se aplique plenamente en África y a que se elaboren marcos similares en otras regiones. La Cumbre Humanitaria Mundial ofrece una oportunidad única para avanzar en todos estos asuntos.

48. El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General celebrará una reunión plenaria de alto nivel sobre los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, que tomará en consideración mi informe sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes (A/70/59) y mi Agenda para la Humanidad. Los países y las comunidades que acogen a grandes números de refugiados constituyen un bien público mundial y deben ser apoyados en consecuencia. Hace falta un nuevo pacto mundial para repartir las responsabilidades de manera previsible y equitativa. Los Estados Miembros deben participar constructivamente en la reunión y en la Cumbre Humanitaria Mundial para velar por que no se deje atrás a los desplazados por los conflictos, la violencia y la persecución, que se encuentran entre las personas más vulnerables del mundo.

III. Progresos, logros y oportunidades

49. Se han adoptado importantes medidas en los planos normativo y de políticas para dar respuesta a algunas de las preocupaciones subrayadas en este informe. Si bien se han alcanzado progresos en ciertas esferas, la protección de los civiles en el terreno sigue siendo una tarea ardua. Los próximos meses ofrecerán oportunidades significativas para mejorar la difícil situación de los civiles en los conflictos armados. Debemos aprovechar esas oportunidades y plasmar nuestros progresos normativos y de políticas en una mejor protección de los civiles sobre el terreno.

Revisión de la agenda mundial para mejorar la protección de los civiles en los conflictos armados

50. En el marco de una serie de procesos de reforma significativa realizados en 2015 se examinaron los elementos constitutivos del sistema mundial y se formularon recomendaciones audaces y transformadoras. Particularmente

importante fue el proyecto universal, indivisible e integrado que plasmaron los Estados Miembros en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Su hincapié en las personas más vulnerables, incluidos los desplazados, nos alienta a poner a la protección de los civiles en primer plano. Entre otras iniciativas importantes emprendidas en 2015 cabe mencionar el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas (A/70/357-S/2015/682), el informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz (A/69/968-S/2015/490) y el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad[1]. Todos esos procesos subrayaron la necesidad de prevenir las crisis en lugar de dar respuesta una vez que se producen, lo cual implica mayores costos humanos y financieros, y la necesidad de trabajar más allá de las divisiones institucionales para abordar problemas complejos. Esos mensajes son fundamentales para fortalecer la protección de los civiles en los conflictos armados.

51. Estos esfuerzos complementan mi iniciativa Los Derechos Humanos Primero, encaminada a lograr que el sistema de las Naciones Unidas adopte medidas tempranas, colectivas y eficaces para prevenir o afrontar violaciones de los derechos humanos a gran escala. En mi informe reciente sobre la Cumbre Humanitaria Mundial y mi Agenda para la Humanidad se tienen en cuenta esas iniciativas y se exhorta a los dirigentes mundiales a adoptar medidas concretas y colectivas para fortalecer el cumplimiento del derecho internacional y mejorar la protección de los civiles en los conflictos armados.

Mejora del cumplimiento del derecho internacional humanitario

52. En la 32ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 2015, se destacó la continua pertinencia del derecho internacional humanitario para regular la conducta de las partes en conflicto y proteger a los civiles. También se subrayó la necesidad de redoblar los esfuerzos para hacer frente a las brechas y las deficiencias en la aplicación de la ley. Se aprobaron varias resoluciones importantes, en particular las relativas a la violencia sexual y por razón de género y la protección de la atención médica. Todos los Estados expresaron su determinación de participar en un proceso intergubernamental, facilitado por Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja, con el objeto de llegar a un acuerdo sobre las características de un posible foro de Estados sobre el derecho internacional humanitario. También acordaron buscar formas de mejorar la aplicación del derecho internacional humanitario, aprovechando las posibilidades que ofrece la Conferencia Internacional y los foros regionales sobre derecho internacional humanitario. Aliento a todos los Estados Miembros y otros agentes pertinentes a que participen de manera constructiva en este proceso.

Avance de la agenda de protección de los civiles en el Consejo de Seguridad

53. En la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 25 de noviembre de 2015, el Consejo reafirmó que la protección de los civiles seguía

[1] Se puede consultar en: http://wps.unwomen.org/~/media/files/un%20women/wps/highlights/translations%20of%20global%20study%20-%20full%20reports/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf.

siendo una cuestión fundamental de su programa. A modo de anexo de esa declaración se incluyó la versión actualizada del *aide-mémoire* para el examen de las cuestiones relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, en el que se destacaron novedades significativas en relación con las formas de expresión y la práctica del Consejo, y se proporcionó orientación útil al Consejo. Acojo con satisfacción la iniciativa del Uruguay de organizar un debate abierto sobre la protección de los civiles en enero de 2016. Esos debates proporcionan un foro esencial para que los Estados Miembros examinen cuestiones intersectoriales clave, como el cumplimiento de las disposiciones en vigor, la rendición de cuentas y el acceso humanitario, y faciliten el diálogo entre el Consejo y los miembros en general a fin de lograr progresos en cuanto a la protección de los civiles.

54. El Grupo de Expertos oficioso del Consejo de Seguridad sobre la Protección de los Civiles se reunió ocho veces en 2015 para debatir sobre la situación en el Afganistán, el Iraq, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y el Sudán (Darfur). En esas reuniones se abordó la protección de los civiles desde una perspectiva humanitaria, y una mayor variedad de agentes de protección pudieron transmitir inquietudes y recomendaciones al Consejo a fin de que sean tenidas en cuenta en sus deliberaciones. Aliento al Consejo a que siga utilizando el Grupo de Expertos de manera periódica y que examine la posibilidad de ampliar su programa para incluir otras situaciones que constituyen motivo de preocupación, incluso donde no se despliegan operaciones de paz.

Priorización de la protección de los civiles en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

55. La protección de los civiles es ante todo una responsabilidad de los Gobiernos, pero también debe ser una prioridad de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz y yo, en mi informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, subrayamos que la protección de los civiles era una obligación de todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas y reconocemos las contribuciones del personal militar, de policía y los civiles al respecto.

56. He dado instrucciones para que todas las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales determinen formas de proteger a los civiles, utilizando todos los instrumentos disponibles y reconociendo que la protección sostenible de los civiles exige, en última instancia, soluciones políticas. En total, ocho de las diez operaciones de mantenimiento de la paz que tienen el mandato de proteger a los civiles aplican actualmente estrategias a nivel de toda la misión a fin de detectar amenazas a los civiles y elaborar un enfoque coordinado para hacerles frente. He solicitado que se desplieguen asesores superiores sobre la protección de los civiles en todas las misiones con mandatos explícitos de protección, bajo la supervisión directa del jefe de misión, con el objeto de prestar asesoramiento sobre la elaboración de estrategias de protección de los civiles y coordinar su aplicación. Otras operaciones de paz, incluidas las misiones políticas especiales pertinentes, deberían elaborar estrategias similares que complementen las estrategias de protección de los agentes humanitarios. Si bien debe establecerse una distinción clara entre la acción política o militar y la acción humanitaria, deben comprenderse las funciones respectivas y deben maximizarse las oportunidades de complementariedad.

57. La participación de la comunidad es fundamental. Los instrumentos como las redes de alerta comunitaria y los auxiliares de enlace comunitario, desplegados por primera vez en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, han demostrado ser de gran utilidad para comprender las percepciones de las amenazas a nivel de la comunidad, incluido el modo en que las comunidades procuran reducir el riesgo, y la forma en que las operaciones de paz pueden dar respuesta a esas percepciones. Actualmente hay auxiliares de enlace comunitario desplegados en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, y se han adaptado las funciones de estos auxiliares de manera que se ajusten a las necesidades, las aspiraciones y los intereses de las comunidades. Se deben redoblar los esfuerzos encaminados a elaborar enfoques más estratégicos y coherentes para incluir la participación de la comunidad, aprovechando la labor realizada por los diferentes componentes de las misiones y en coordinación con los agentes humanitarios.

58. La credibilidad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas depende en gran medida de su voluntad y capacidad para actuar cuando los civiles se ven amenazados. La aprobación en 2015 de los Principios de Kigali sobre la Protección de los Civiles, que contienen las promesas formuladas por los Estados Miembros para lograr la aplicación eficaz de los mandatos de protección de los civiles, constituye un hito importante. Recientemente se han elaborado indicadores que ayudarán a las misiones a evaluar la eficacia de esos mandatos y, de esa manera, mejorarán la rendición de cuentas. También se están elaborando directrices para mejorar la presentación de informes de las misiones sobre la protección de los civiles, incluso en relación con el aumento de las amenazas a los civiles, las situaciones de alto riesgo y las capacidades que debe tener el personal de mantenimiento de la paz para dar respuesta. Toda caso de falta de acción o incumplimiento de las órdenes por el personal de mantenimiento de la paz será señalado a la atención del Consejo de Seguridad. A su vez, el Consejo debe estar en condiciones de prestar apoyo político y operacional cuando surjan amenazas para los civiles, incluso mediante una mayor priorización de los mandatos, como lo demuestra la reducción del alcance del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur tras el estallido del conflicto en el país en 2013.

Prevención y lucha contra la explotación y abusos sexuales

59. En 2015 se presentaron informes muy preocupantes sobre casos de explotación y abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas contra los propios civiles que debían proteger, incluidos niños. El mundo se mostró indignado, en particular, por las denuncias de actos de violencia sexual cometidos por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y otras fuerzas extranjeras en la República Centroafricana. Las Naciones Unidas aplican una política de tolerancia cero frente a la explotación y los abusos sexuales, y exigen la plena rendición de cuentas a todos los niveles. Esto puede lograrse únicamente con el apoyo firme de los Estados Miembros. He elaborado un programa de acción mejorado para prevenir y combatir la explotación y los abusos sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas, en particular el personal de mantenimiento de la paz (véase A/70/729). Acojo con satisfacción el hecho de que, por su resolución 2272 (2016), el Consejo de Seguridad haya hecho suyas esas medidas en relación con el personal

de mantenimiento de la paz, y exhorto a los Estados Miembros a que colaboren con las Naciones Unidas para aplicarlas con eficacia.

60. También acojo con beneplácito el hecho de que, el 11 de diciembre de 2015, los directores del Comité Permanente entre Organismos hayan aprobado una declaración sobre la explotación y los abusos sexuales que se centraba en el personal humanitario. La declaración incluye compromisos concretos para prevenir la explotación y los abusos sexuales en las operaciones humanitarias y para dar una mejor respuesta a estos delitos. Insto a todos los agentes pertinentes a que cumplan los compromisos sin demora.

El logro de la centralidad de la protección en la acción humanitaria

61. La comunidad humanitaria adoptó medidas significativas en 2015 para colocar a la protección de los civiles en el centro de la respuesta humanitaria. En la revisión independiente de la protección en las crisis humanitarias, solicitada por el Comité Permanente entre Organismos y realizada a nivel de todo el sistema, se formularon recomendaciones para que el sistema humanitario pudiera responder de manera más eficaz a las amenazas a la protección, las vulnerabilidades y las infracciones, y para apoyar las medidas de protección adoptadas por las propias personas afectadas. Esto servirá de base para la elaboración de una nueva política de protección del Comité. Además, los equipos humanitarios en el Iraq, la República Árabe Siria y Sudán del Sur elaboraron estrategias de protección que abarcan toda la gama de agentes humanitarios, incluidos los que no tienen mandatos específicos de protección.

62. La acción humanitaria y el mantenimiento de la paz pueden ser de gran importancia para salvar vidas y preservar la dignidad humana, pero no reemplazan los esfuerzos políticos sostenidos para defender el derecho internacional y prevenir y resolver los conflictos. Cuando los conflictos no pueden evitarse, el pleno respeto del derecho internacional humanitario y de derechos humanos por las partes en conflicto es una condición previa esencial para proteger a los civiles. A largo plazo, la protección de los civiles requiere abordar las causas profundas de los conflictos y negociar una paz sostenible. La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser el punto de inflexión en el que volvamos a comprometernos a adoptar medidas concretas y colectivas para prevenir y poner fin a los conflictos y consolidar la paz, por ser nuestra primera y principal responsabilidad con la humanidad.

IV. Recomendaciones

63. Recordando las numerosas recomendaciones de mis informes anteriores y mi Agenda para la Humanidad, deseo destacar la importancia de las siguientes medidas.

Mejorar el cumplimiento del derecho internacional y garantizar la rendición de cuentas por las violaciones

64. El Consejo de Seguridad debería:

a) Condenar de manera sistemática las violaciones del derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados;

b) Adoptar medidas respecto de las violaciones más graves, incluso mediante la aplicación de medidas específicas contra los autores, el establecimiento de comisiones de investigación o misiones de constatación de los hechos y la remisión de casos a la Corte Penal Internacional cuando los esfuerzos nacionales sean insuficientes;

c) Proporcionar apoyo constante a la Corte para que pueda ejecutar sus órdenes de detención y otras órdenes judiciales.

65. Las partes en conflicto deberían:

a) Tomar medidas concretas para mejorar el cumplimiento de las normas de derecho internacional humanitario relativas a la distinción, proporcionalidad y precaución, en particular mediante una formación y capacitación adecuadas;

b) Poner fin al uso militar de hospitales, escuelas y lugares de culto;

c) Respetar el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y desplazados internos.

66. Los Estados Miembros deberían:

a) Velar por que la legislación, las políticas y la práctica del país se ajusten a los instrumentos internacionales, entre otras cosas, mediante la creación de comités nacionales para asesorar a los Gobiernos, la aplicación de la doctrina y la formación adecuada de las fuerzas armadas, el intercambio de mejores prácticas entre los Estados Miembros y la elaboración de instrumentos, como directrices, explicaciones técnicas y políticas nacionales de protección de los civiles;

b) Apoyar el establecimiento de mecanismos para reunir y analizar información de manera sistemática y mejorar la presentación de informes sobre la protección de los civiles en los conflictos armados;

c) Aprobar leyes nacionales que abarquen toda la gama de delitos internacionales y establezcan la jurisdicción universal al respecto, y reforzar los sistemas nacionales de cumplimiento de la ley y los sistemas judiciales imparciales;

d) Condenar sistemáticamente las violaciones del derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, y señalar esas violaciones a la atención del Consejo de Seguridad;

e) Investigar y procesar denuncias de violaciones graves del derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados;

f) Ratificar el Estatuto de Roma y brindar la cooperación y el apoyo político, técnico y financiero apropiados a la Corte Penal Internacional.

Fortalecer la protección de los civiles en casos de uso de armas explosivas en zonas pobladas

67. Las partes en conflicto deberían abstenerse de utilizar armas explosivas de amplio alcance en zonas pobladas.

68. Los Estados Miembros deberían concienciar sobre el carácter previsible y generalizado de los daños que causa el uso de armas explosivas de amplio alcance en zonas pobladas, reunir e intercambiar prácticas y políticas sobre el modo de

reducir al mínimo esos daños y participar de manera constructiva en el proceso emprendido para elaborar una declaración política que aborde la cuestión.

Autorizar, permitir y facilitar el acceso humanitario

69. El Consejo de Seguridad debería:

a) Recordar sistemáticamente a las partes en conflicto sus obligaciones de permitir y facilitar un acceso humanitario rápido y sin trabas;

b) Condenar de manera sistemática todos los casos en que se niegue arbitrariamente el consentimiento a las operaciones imparciales de socorro humanitario y se prive a los civiles de objetos indispensables para su supervivencia, por ejemplo obstaculizando deliberadamente el suministro del socorro y el acceso a él, y hacer hincapié en que tales actos constituyen violaciones del derecho internacional humanitario.

70. Las partes en conflicto deberían:

a) Satisfacer las necesidades básicas de la población civil bajo su control;

b) Respetar y promover el respeto de los principios de la acción humanitaria, a saber, humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia;

c) Cumplir su obligación de permitir y facilitar el acceso humanitario rápido y sin trabas, incluso mediante la adopción de procedimientos claros, sencillos y acelerados.

71. Los Estados Miembros deberían:

a) Dar su consentimiento a las operaciones imparciales de socorro humanitario;

b) Condenar sistemáticamente los casos de denegación arbitraria del consentimiento a las operaciones imparciales de socorro humanitario o el impedimento de esas actividades, y abordar esos casos de manera proactiva, en particular por conducto del Consejo de Seguridad;

c) Adoptar medidas para velar por que los agentes humanitarios imparciales puedan entablar un diálogo y colaborar con todas las partes en conflicto a fin de obtener y mantener el acceso humanitario y poder satisfacer las necesidades humanitarias en condiciones de seguridad.

Respetar y proteger las misiones humanitarias y médicas

72. El Consejo de Seguridad debería:

a) Recordar sistemáticamente a las partes en conflicto sus obligaciones de respetar y proteger al personal y los bienes de asistencia humanitaria y médica;

b) Condenar de manera sistemática los ataques contra el personal y los bienes de asistencia humanitaria y médica, y solicitar que se realicen investigaciones eficaces sobre esos incidentes.

73. Las partes en conflicto deberían elaborar medidas eficaces para prevenir y combatir la violencia contra el personal y los bienes de asistencia humanitaria y médica.

74. Los Estados Miembros deberían aprobar y aplicar medidas legislativas, reglamentarias y prácticas para cumplir sus obligaciones internacionales de proteger a los heridos y los enfermos, así como al personal y los bienes de asistencia humanitaria y médica.

Prevenir el desplazamiento forzado y apoyar soluciones duraderas para afrontarlo

75. El Consejo de Seguridad debería:

a) Solicitar de manera sistemática la protección de los refugiados y los desplazados internos, instar a los Estados Miembros a que apoyen la creación de soluciones duraderas para combatir el desplazamiento forzado y pedir a las operaciones de paz de las Naciones Unidas que apoyen estos esfuerzos en estrecha coordinación con los agentes humanitarios y de desarrollo;

b) Recordar sistemáticamente a las partes en conflicto sobre el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y desplazados internos, y condenar todos los ataques directos contra ellos.

76. Los Estados Miembros deberían:

a) Comprometerse a promover soluciones seguras, dignas y duraderas para los desplazados internos y trabajar para lograr la meta de reducir los desplazamientos internos en un 50% para 2030;

b) Elaborar legislación nacional, políticas y capacidades para proteger a los refugiados y los desplazados internos y para integrarlos en las redes nacionales de protección social, los programas educativos, los mercados de trabajo y los planes de desarrollo, y destinar los recursos apropiados para atender sus necesidades;

c) Adoptar y aplicar marcos jurídicos y de políticas nacionales y regionales para mejorar la protección de los desplazados internos;

d) Elaborar un nuevo pacto mundial sobre el reparto de la responsabilidad en relación con los refugiados, a fin de salvaguardar los derechos de los refugiados y, al mismo tiempo, prestar un apoyo eficaz y previsible a los Estados afectados por los desplazamientos de refugiados;

e) Trabajar activamente para defender la institución del asilo y el principio de no devolución.

Dar prioridad a la protección de los civiles en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

77. El Consejo de Seguridad debería seguir asignando prioridad a la protección de los civiles en los mandatos de las operaciones de paz en situaciones en las que los civiles corran un alto riesgo de violencia, en particular mediante la secuenciación y la aplicación gradual de las tareas encomendadas.

78. Los Estados Miembros deberían:

a) Velar por que el personal militar y de policía que aportan a las operaciones de paz respete las normas más estrictas en materia de derechos humanos, reciba capacitación sobre la protección de los civiles, la protección de los niños y la violencia sexual relacionada con los conflictos antes de su despliegue, de

conformidad con las normas de las Naciones Unidas, y desempeñe sus funciones con arreglo a su mandato y las reglas de enfrentamiento e intervención;

b) Responder a los problemas de capacidad, incluso facilitando recursos importantes, como equipos de movilidad aérea e instrumentos de alerta temprana.

79. Los Estados Miembros receptores de operaciones de paz deberían colaborar estrechamente con las operaciones para proteger a los civiles, sin perjuicio de su responsabilidad primordial, y deberían estudiar la posibilidad de establecer pactos con las Naciones Unidas para apoyar la protección de los civiles.